

法治视阈下城市生态绿心协同治理的逻辑进路*

邱子键

提 要 生态绿心是城市生态空间的实践样本。生态绿心的治理失灵表明了传统的政府一元主导模式已经难以应对跨区域行政管理、城乡协调发展和生态与经济平衡发展等难题。核心成因在于传统治理模式已经难以调和多元主体引发的多元利益。实践中，城市治理者开始尝试制定地方性法规和建立“上级统筹协调，下级实施细化”的协同治理机制，并取得良好实效。但是由于“强政府，弱社会”的历史局限，在软法治理和社会力量协同等方面还有待加强。所以理想的生态绿心治理模式需要完善社会规则体系以及拓展多元社会主体参与机制，并且实现二者的有机融合，才能实现城市生态空间协同治理的法治化。

关键词 生态绿心；法治视阈；协同治理

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202104009
文章编号 1000-3363(2021)04-0058-08

The Rational Approach to Coordinated Governance of Urban Ecological Green Heart from the Perspective of Rule of Law

QIU Zijian

Abstract: The ecological green heart is a typical type of urban ecological spaces. The failure in the management of such spaces shows that the conventional model based on the government's monopolistic power has been incapable of coping with cross-regional administration, coordinated urban-rural development, and maintaining the balance between the ecology and the economy. Its key drawback lies in the model's inability to reconcile multiple interests in the management of the green heart. In practice, urban governments have experimented with local regulations and have established a mechanism of "overall coordination and detailed implementation by lower levels". Despite the good results, due to the historical limitation of "strong government, weak society", the practice needs to be further improved in terms of strengthening "soft governance" and integrating social forces. Therefore, the ideal governance model for the ecological green heart should seek the institutionalization of wider stakeholder participation and give societal forces a larger role to play in managing the ecological green heart.

Keywords: ecological green heart; rule of law; collaborative governance

党的十九届五中全会再次重申生态文明建设的重要性，并将实现其新进步作为“十四五”时期经济社会发展主要目标。这足以说明，高质量发展的内核不仅限于经济发展，生态文明的建设也应当是发展的基本要素，发展的目标是实现社会与生态的平衡（俞可平，2012）。反映在城市治理中，城市治理者应当提供相应的公共物品以满足居民的生态需求。城市生态绿心应运而生。当前，已有福建省莆田市，浙江省台州市，四川省乐山市和湖南省的长株潭等地进行尝试，并采取了相应的社会管理创新以应对遇的治理难题，效果良好。相关的理论研究也着眼于管理体制（吕贤军，等，2014；汤放华，2018）、规划方面（吕贤军，等，2013；魏春雨，等，2010）的突出成果，贡献了理论参照。但是囿于向新发展模式转型开启尚早，在社会治理创新的整体性和法治在治理过程发挥的积极作用方面关注却有所忽视。因此，本文将重点从法治视阈出发，通过分析解构生态绿心的保护实践，关注生态绿心协同治理机制与法治方式的重构。由此得出生态绿心治理模式完整的治理思路，希望能够为城市生态空间治理提供有益参考。

作者简介

邱子键，厦门大学法学院博士研究生，厦门大学社会治理与软法研究中心研究人员，peterfat0906@163.com

*本文论题系国家社科基金重大项目“完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系研究”阶段性成果（项目编号：20ZDA055）

1 生态绿心概况及传统治理模式的失灵

1.1 生态绿心基本情况

绿心是为了城市可持续发展,更加宜居,在区域之间划出的生态绿地,重点在维持自然的生态属性,发挥生态屏障和生态服务功能(张晓佳,2006)。莆田、台州、乐山和长株潭的四个绿心主要情况如下(表1)。

几个地区因为分处东部、中部、西南地区,所在城市的地理环境有所区别,长株潭绿心地处交界区域、乐山市和台州市以山地为主,莆田市是平原与山地并存。同时,由于区域不同,经济发展水平也产生了一定分别。因此在各自的规划定位上,有所区隔。如长株潭和台州的生态绿心不仅关注生态功能发挥,还关注社会发展或者旅游业态规划。但是因为生态文明的重视度一再提高,并且高质量发展的转型。叠加生态绿心本身的功能性,所以几个区域的规划定位重在发挥生态价值。同时,几个地区的绿心整体呈现面积较大,土地类型复杂,涉及多个行政区域,以及包括城市和乡村居民以及各种规模的企业等多元主体的特点。因为空间与人的行为相联系,此时的空间治理即落在人行为的优化。所以,几个地区的生态绿心的核心价值诉求在于生态保护,策略手段在于治理现代化。

1.2 传统治理模式的失灵

几个地区的城市绿心主要位于市区中部或者城市交汇区域,且内部利益主体复杂,生态类型多样。而规划实施的各个环节都决定规划结果的实现。(叶林,等,2017)。当社会主体逐渐多元化,各主体利益也随之分化并产生博弈,伴随着服务型政府转型下有限政府的转变,规划的制定与实施面临着以下几个治理失灵问题的挑战。

1.2.1 生态绿心外部管理手段失灵

“条块分割”特点的管理体制是外部管理手段失灵的主要诱因。“条块”分割的管理体制导致本级政府内部的各个职能部门因为行政职权不同而分化出不同部门利益和行政职能,以及上下级政府和同级政府之间因为管理区域不同而分

表1 生态绿心基本情况

Tab.1 Basic situation of ecological green heart

所在区域	莆田市	台州市	乐山市	长沙市、株洲市、湘潭市
基本情况	总面积67.5km ² ,牵涉1个街道以及48个村庄,居民约15.7万人	总面积约76.5km ² ,牵涉40余个行政村,居民约4.6万人	面积约9.8km ² ,原有居民全部迁出	面积约522.87km ² ,牵涉17个行政乡镇、4个街道办事处,居民约10万人
地理区位	位于市区中部,临近莆涵大道、荔城大道,荔林水乡景观独特,丰富文化遗存	位于市区中部,临近内环路,优越的自然山水、田园风光及人文资源	位于市区中部,临近青衣路,长青路,具备独特的自然景观,生态环境	位于长沙、株洲和湘潭三市交汇地区,北至长沙绕城线及浏阳河,西至长潭高速西线,东至浏阳镇头镇,南至湘潭县易俗河镇,区域内生态资源和历史文化资源丰富
空间尺度 ^①	大尺度	大尺度	中尺度	超大尺度
规划定位	家园莆田的人文客厅,环绿都市的生态花园	以生态为主题,山水为特点,地域文化为内涵,以旅游度假为载体”的城市绿心生态区	城市大型生态公园	长株潭城市群生态屏障、两型社会生态服务示范区、生态文明建设先行区
土地类型	村庄建设用地、丘陵、农田、水系	丘陵为主,夹杂农田、湖泊	丘陵为主	丘陵为主,夹杂村庄建设用地、农田、湖泊
所跨行政区域	荔城区、涵江区	椒江区,黄岩区、路桥区	市中区	长沙市、株洲市、湘潭市
所在城市等级	三线城市	二线城市	四线城市	新一线、三线、四线
利益主体(仅限主要利益主体)	政府、企业、乡村居民,周边城市居民	政府、企业、乡村居民、周边城市居民	政府、周边企业和城市居民	政府、企业、乡村居民,周边乡村和城市居民

资料来源:作者个人数据收集及自绘。

化出各自的区域利益。然而生态绿心地理上是一个整体生态空间,行政上却因为地跨多个行政区域,被管理体制分割为多个行政区域,并且农业资源,林业资源、水资源等生态要素也被分割归属于不同的行政管理部门。此时,各区域行政主体和行政管理部门的利益分化会导致利益博弈。这种事权划分与生态绿心整体性之间的矛盾,即使通过本次机构改革的部门职能整合,仍未彻底解决。一方面,府际横向关系之间,由于行政级别相同,互无隶属关系,会出现各自为政而且相互推诿的情况。绿心的原始景观范围因为同级政府各自区域发展的相向扩张而被蚕食等现象^②。

另一方面,生态要素所联系的事权仍分别掌握在不同行政管理职能部门之间,此时在生态要素整合管理方面会出现难题^③。例如:自然资源部门享有总规、详规、村镇规划等关于绿心规划和发展的管理职能;农业农村部门承担组织协调生态绿心内部乡村产业发展、农业资源管理和区划等工作;发展和改革部门拟定并组织实施国民经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划,统筹专项规划、区域规划、空间规划与经济社会发展规划的衔接,项目管理等工作,直接影响生态绿心经济发展以及内

部重要项目的立项。此时生态绿心牵涉的农村发展、生态保护以及经济发展等要素被分割归属于不同职能部门,而各部门互相又无隶属关系,规划的制定与实施难以形成一致。与此同时,省、市、区县三个层级,不同的行政管理部门还有垂直管理和属地管理的区分,也造成上级行政管理部门对下级,地方政府对本级的不同行政管理部门影响力存在差异,产生认识与行政执法力度与效果的区别。现实中,更是长期存在涉及生态绿心的一系列规划主要关注城市需求而忽略绿心自身发展需要,并且分行政管理部门制定和实施,项目建设也呈现零散与片段式的特点^④。

同时,规划的实施缺乏社会支持。“条块”分割的管理以及有限的行政资源导致公共事务管理无法达到预期目标,产生管理混乱。此时,社会行为缺乏政府的有效引导与规制。同时伴随社会发展,群体内部个体化逐渐凸显,社会主体之间的互动也因为利益的多元化而出现摩擦加剧。稳定的社会秩序因此遭到破坏。例如,污染问题严峻,尤其在生态绿心内地处不同行政区域的村庄更为凸显,存在相向排污,倾倒垃圾等现象;规划的生态保护定位得不到贯彻,建设与生产活动仍然侵占生态资源^⑤。

1.2.2 生态绿心空间内部矛盾

第一,生态绿心内部的发展结构矛盾。主要体现在城镇化与乡村振兴之间的矛盾。首先,空间内人口结构失衡。一方面,生态绿心内的农村区域均呈现出老龄化的严峻趋势。65岁以上老人占比超过7%,即意味着处于老龄化社会。以莆田市生态绿心为例,其内部超过65岁以上的老人比例达到了14.1%^⑥。同时,生态绿心内人口外流严重。普遍存在大量人口外出务工和经商,出现大量空置房屋,部分甚至成为危房。例如在莆田生态绿心南洋片区,3万多人外出,惠上村、惠下村甚至4000多人离开村庄,占到村庄的一半人口^⑦。其次,基础设施条件差和产业业态低端。生态绿心内道路网密度不足,对绿心对接主干道不够、公共交通缺乏。产业业态无法支撑乡村振兴。大部分地区还是一个传统的农村地区没有实现生态农业转型。第三产业如旅游业、康养业、电商产业占比较少。以莆田市生态绿心为例,第一产业以传统生产性农业种植为主,莆田的南洋地区以种植水稻为主,北洋地区以蔬菜、荔枝林果和水产养殖为主,整体未出现休闲农业发展态势。第二产业表现为低附加值的、高度依赖市区企业的、分散于各村的工业化模式。第三产业局限在电商产业,且发展有限,从事电商较多的村庄仅占比约10.4%^⑧。此时人口结构与产业发展都限制生态绿心的发展,资金与劳动力会进一步向城市集中,而乡村又因为资本与劳动力不足难以实现振兴,城乡差距将进一步扩大。

第二,生态绿心内部发展理念共识产生冲突。重点体现在生态保护与经济发展之间的平衡问题。一方面,唯“GDP”论政绩考核的影响依然存在,各区域政府主观上仍不能摆脱经济建设为中心的思想惯性,生态保护意识相对薄弱。另一方面对于绿心内部以及周边的居民而言,主要地处乡村区域或者城乡结合区域,物质生活的提升仍是首要目标,生态保护动力不足。同时受发展阶段限制,生态绿心内部还存在生态资源换取经济效益的现象。例如,长株潭生态绿心内随着管控减弱和项目开发,2016年后乡村聚落的数量和面积又呈现超过10%以上的增长。(叶强,等,

2021);莆田市绿心内有18个村规划用地呈现与保护定位不同步的增长趋势,村庄的总建设用地到2018年增加261km²^⑨。在实地调研过程中更是发现虽然规划总体定位是生态保护为主,但是村内部对于生态绿心的设想仍关注于开发^⑩。此时居民生活 and 经济发展都在挤占生态资源,与规划的生态保护定位不匹配。

2 生态绿心治理内部利益结构分析

生态绿心治理在实践中的矛盾虽然体现在外部管理手段失灵,共同体内部发展结构性失衡和发展理念共识冲突。但是究其原因,生态绿心治理的核心所在是多元利益的协调(汤放华,2018)。生态绿心涉及多元利益主体,各主体为追求自身利益而产生利益博弈困境。因此解决生态绿心主要矛盾的需要多元利益的有机整合。生态绿心的利益结构依据参与主体与生态绿心的利益关联度可以分为三个部分,即核心利益相关者,次级利益相关者以及边缘利益相关者;依据各自不同的利益诉求,大体分为公共利益^⑪和私人利益^⑫(表2)。可以看出,生态绿心所涉利益主体主要可以分为政府、企业、社会三大主体,这三大主体之间存在着利益分化,内部也存在利益分歧,但同时也存在利益竞合的可能性。

第一,对于政府而言,存在内部利益的竞合与分化。虽然生态环境保护、城乡协调发展等公共利益是最终诉求,但是上级政府和下级政府之间因管理行政区域不同,就呈现出了公共利益诉求不同步的现象。上级政府追求整个区域内的公共利益最大集合,有时可能需要牺牲某一下级政府的区域利益;下级政府以本行政区域公共利益为追求,此时即可能产生平级政府之间的利益冲突。从相关行政管理部门来看,同级相关行政管理部门,因为职责范围不同,分化形成了不同的部门利益,同时上下级相关行政管理部门之间又因为管理区域的不同,形成了部门利益博弈的局面。但是,即使政府内部在条线上的区域公共利益分化,在块线上的区域公共利益博弈,整体区域公共利益始终仍是政府利益诉求的内核。

第二,对于企业而言,以经济效益为最大诉求。由此驱动,企业主体对其他社会效益如劳工权利,生态环境利益等的兼顾主观能动性必然有所欠缺。在区域交叉的企业还可能会因为追寻个体经济效益最大化,互相竞争博弈。价格竞争、相向排污等内耗行为更有可能使得整体社会福利的下降;在区域不交叉的地域,又可能因为经济利益的驱动,同时为了实现个体利益最大化而侵害公共利益。但是从长远来看,公共利益的提升均有利于企业在长期上实现收益的增长。因此,企业的价值诉求在于个体盈利为前期的条件下公共利益的有限兼顾。

第三,居民和其他边缘利益相关者,可以分为几大组成部分。其中最主要的是生态绿心内部和边缘的居民。这一群体的主要价值诉求在于个人福利的最大化。公共利益是在个人利益需求集聚之上的理论抽象,而非个人利益需求的简单集合。所以满足共同体最大利益的普遍性共识,和居民整体个人福利最大化的聚合之间产生一定程度的不协调。

其次是作为边缘利益相关者的有关机构,包含了规划机构、科研机构 and 新闻机构。这些机构是以公共利益为主要诉求的社会团体。因为对他们而言,个体利益与生态绿心内部并无紧密联系,从而能更为客观地以公共利益的最大化为自身诉求。

通过结构分析,可以发现,虽然各利益相关者有区域经济增长、部门利益、个人福利最大化以及企业经济效益等不同利益诉求。但是公共利益或多或少都包含在其价值诉求之中。因此生态绿心代表的生态保护、城乡协调等公共利益具备实现的现实基础,治理模式的核心就应当是寻求一种能够有效调和多元利益,实现共同利益最大化的模式。

对于政府而言,即需要政府内部利用行政管理的权力分配机制从纵向与横向上协调不同利益,以寻求公共利益最大化;对于企业而言,需要寻找公共利益与个体经济效益之间的最大契合点,从而激发其对公共利益的追求;对于社会主体而言,一方面需要有一合理的价值基础来客观判断居民个人福利最大化的集合,并且合理提炼出真正的公共利

表2 生态绿心利益图谱

Tab.2 The benefits of ecological green heart

利益主体 (利益关联度)	参与者构成	干预手段	利益关注	价值诉求	
核心利益 相关者	上级政府	上级政府	自身行政职权	公共利益最大	生态绿心区域品质提升
	上级行政主管部门	上级政府的相关行政主管部门(包括执法局、自然资源局、生态环境局等)	自身行政职权	部门利益最大化, 兼顾公共利益	获取部门利益, 履行部门职责
	下级政府	下级政府(因为地理位置通常跨越不同行政区域)	自身行政职权	下级政府各自的公共利益	促进本区域经济增长, 实现本区域利益最大化
	下级行政主管部门	下级政府的相关行政主管部门(包括下级执法局、自然资源局、生态环境局等)	自身行政职权	部门利益最大化, 兼顾公共利益	获取部门利益, 履行部门职责
	地方企业	生态绿心内的企业	政企联合、企业职工团体	经济利益	收益第一, 公共利益靠后
	当地居民	居住在生态绿心范围内的村民	个人社会关系、群体协力	农业收入、拆迁等各种生态补偿	个人福利最大化
次级利益 相关者	周边居民	位于生态绿心周边的农民及城市居民	个人社会关系、群体协力	个人农业收入或个人物业增值	个人福利最大化
	周边企业	位于生态绿心周边的企业	政企联合、企业职工团体	经济利益	利润第一, 公共利益靠后
边缘利益 相关者	规划机构	从事规划的专业机构	协助编制规划、向政府和其他社会主体传播知识	公共利益最大	提供满足公共利益的方案
	科研机构	高校、科研院所等研究教育机构	通过科学研究提供信息影响决策	公共利益最大	提供智力成果, 影响社会发展
	新闻机构	新闻媒体	制造、引导舆论	公共利益最大	维护社会公众知情权
	议政组织	人大和政协	参与、监督公共行政	公共利益最大	监督政府

资料来源: 作者自绘。

益。另一方面需要有效的渠道促进边缘利益相关者介入绿心生态治理, 以实现公共利益的客观认识。

3 生态绿心治理模式的重构

如前所述, 多重治理困境的成因在于多元利益博弈困境, 出路是寻求多元利益平衡, 即公共利益最大化。理想的治理模式, 需要利益整合机制来充分发挥不同主体的作用, 沟通协调多元利益纠纷, 确立共同的利益诉求; 需要稳固全面的制度基础, 来确保机制运转的顺畅和持久。

协同治理的法治化即是这一要求下的理想治理格局。协同治理通过各子系统之间的关系协调、结构耦合, 实现公共事务治理过程中的多元利益整合。同时, 法律为协同治理机制运行提供制度性支撑, 并且法治的价值诉求为协同治理确立了价值基础。所以能够避免多元主体因谋求个体利益而陷入囚徒困境, 并且能够弥补多元主体形成共识的秩序缺失。诚如学者所言制度规则的完善也

促进多元利益整合机制上的效果提升(林辰芳, 等, 2019)。因此, 通过协同治理与法治的共同作用, 多元主体之间的多元利益矛盾协调才得到横向与纵向, 宏观与微观的保障。

生态绿心治理的实践也生动表明法治与协同治理的良性互动模式能够实现治理效果的提升。体现在: 长株潭生态绿心成为湖南绿色发展的标杆、样板; 莆田生态绿心治理的重要任务——木兰溪水系治理成为莆田“人水和谐”的生动实践; 台州生态绿心成为浙江省的省级旅游度假区。但是因为协同治理强调的不仅是政府层面的沟通协同, 法治也不仅是关注国家法律制度体系的完善。所以, 生态绿心治理的完整图景应当建立在对当前治理模式实践的反思与重构之上, 形成“良法”的秩序格局, 以及“善治”的治理格局。

3.1 生态绿心多元利益整合机制的重构

3.1.1 协同治理运用的必要性分析

协同治理是实现多元利益博弈整合的机制保障。传统管理模式的治理失灵

是因为单纯依靠政府无法实现多元主体以及多元利益的整合。所以实现传统管理模式升级, 在于维护多元利益沟通, 协调, 形成多元主体协力。协同治理机制是重要的可借用手段。协同治理是指各种公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和, 能够使相互冲突的不同利益主体得以调和并且采取联合行动的持续的过程(全球治理委员会, 1995)。主要目标是实现公共治理目的, 方式是公私部门之间开展权力分享与合作(敬义嘉, 2015)。这一机制的运用前提是各主体有共同的利益诉求; 主体结构由一元向多元的转换; 方式上注重的是多元主体之间的平等协商。因此协同治理机制能够使得多元主体充分表达自身利益诉求, 在确立的核心价值诉求的基础上, 实现不同利益充分博弈最终达到有效平衡。

体现在生态绿心治理中, 从治理目的出发, 虽然公共部门内部、公共部门和私人部门之间有着各自的利益诉求, 但总体而言, 公共利益仍是公共部门的核心诉求, 而公共利益的提升也有利于私人部门诉求的实现; 从主体结构出发, 行政管理和社会各主体均应参与到协同机制之中; 在方式上, 因为协调机制与传统的科层制和政府管理不同, 强调沟通协调, 各主体能够通过沟通协调的途径和手段表达各自的利益诉求并寻求有机整合。因此需要从核心价值诉求、主体结构和沟通方式上实现协同治理。

3.1.2 生态绿心治理沟通协同机制的实证分析

当前四个地区的政府都通过设立政府内部的协调机构, 以实现跨行政区域或跨部门之间的协作。湖南省的省两型社会建设试验区领导协调工作机构, 莆田市和台州市的联席会议制度, 乐山市的市政府协调机制都是具体体现。虽然不同地区叫法各不相同, 但是概括而言, 就是“上级统筹协调, 下级实施细化”的机制(图1)。此种机制有一些具体表现。

在上级政府层面建立临时性沟通协调机构, 肩负统筹、沟通、指导和监督的职能。上级政府负责统一协调, 牵头定期举办由省或市级政府行政领导和本级行政主管部门领导参加的协调会议,

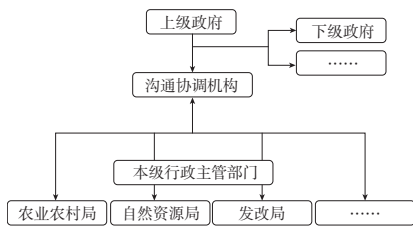


图1 生态绿心政府协同机制

Fig.1 Government coordination mechanism for managing ecological green heart.
资料来源：作者自绘。

制定绿心保护目标和年度计划，形成领导层的生态绿心的治理共识。因为在政府内部，立基于科层制的特点，以行政权力纵向配置为核心，通过上级政府职权的行使来整合各部门的利益诉求。另一方面，因为掌管各生态绿心各生态要素的多部门参与，也使得各部门之间的利益得到充分表达。此时，上下级行政主体和平级行政主体之间，通过沟通协调机构来协商确立公共利益的具体诉求，就能够更好地形成共同体内部共识，从而实现治理目的的协调统一。

在下级政府层面，负责具体落实上级政府确定的绿心保护目标和年度计划，根据绿心内生态、社会、文化的保护现状，组织开展重点防治与保护工作。下级政府以及具体职能机构负责落实，是在方式上，通过沟通协调的途径和手段得到部门职能整合。上文提到，因为政府内部的充分沟通协调实现治理目标的统一，此时治理目标的落地通过各自承担相应职能的部门加以实现。因为各部门间已经形成了利益共识，此时在共同治理目标的价值引领下开展的具体的行政行为就能够更好地适应现实困境，并弥合政府内部多元利益冲突带来的博弈裂痕。

从整体性的沟通协同机制主体结构来看，沟通协调机制在主体结构上整合政府内部的多个行政主管部门以及行政区域。同时在方式上，通过公共部门内部的沟通协调，实现各行政主体充分的利益表达。生态绿心的治理实践从核心价值诉求、主体结构和沟通方式上体现出协同治理的核心要义，最终发挥出整体功能大于子系统单独运作功能的效果。就有学者指出这种创新性的管理运作模式为我国其他跨行政区域的生态空间管理提供了有益参考（吕贤军，等，

2014）。

但是协同治理理论不仅适用于在政府这一单独子系统的运转，同时还应当注意公共部门和私人部门之间的运用。然而在生态绿心治理的地方实践中，公共部门与私人部门之间的沟通协调机制仍不畅通，即社会参与的途径匮乏。另一方面，私人部门内部之间也缺乏协同机制，即有秩序的组织决策与治理的需求被忽略了。

3.1.3 生态绿心治理沟通协同机制的改进路径

当前的生态绿心治理实践中，协同治理机制的设置仍局限在政府内部，实现的利益整合还只是以最高层级政府对公共利益诉求为导向的部门利益、区域经济效益、公共利益的整合。然而治理机制同时也应当包括非政府的机制（詹姆斯·N·罗西瑙，2001）。协同治理在于国家、社会组织和公民个人等多元主体在治理过程中的协调互补（邸晓星，2017）。即主张治理主体由一元向多元的转换，而且这种转换是基于主体具备表达价值诉求的机会以及干预决策的能力。所以理想的利益整合机制还需要通过以下几个方面进一步优化，将私主体的利益诉求整合进来，形成完整的“政府——市场——社会”协同治理机制。

第一，协同治理机制的主体结构应当以政府为主导实现主体多元化。参与主体的覆盖面是实现公共利益与私人利益整合的核心命题。所以理想的协同治理机制还应当覆盖私人部门如绿心区域内的企业、居民和社会团体等。但是我国长期形成的“强政府，弱社会”特征，导致社会力量发育仍不完全（郁建兴，等，2012）。另一方面，尽管市场能够通过个人对经济利益诉求的积极性来实现资源高效配置。因为市场失灵，交易费用，负外部性等一系列问题，市场调节机制带来的是个体利益诉求的极致化，容易导致个体利益与公共利益的偏离。因此，从生态绿心实际出发，政府，作为一个具备治理能力以及治理诉求公共性的主体，还需要在治理主体结构中占据主要地位。但是，此种主要地位也应当受到必要限制。因为协同治理运作的基础是各多元主体平等积极参与协商过程。如果单一主体占据过于主导地位，

会削弱其他主体的影响力，更会影响其他主体的积极性。所以政府不仅对经济、社会生活的干预应当受到有效限制，还应当通过积极与生态绿心内居民和企业沟通合作，采纳高校和科研机构的科学建议，来拓宽参与主体范围。

第二，协同治理机制运行的组织形式应当向自组织转换。组织是协同治理运行过程的行为主体。组织形式通常有两种：他组织和自组织（李汉卿，2014）。他组织需要依靠外部指令而形成；自组织是依据某种默契而自发形成的有序结构体。依靠外部力量形成的他组织不能充分激活组织内部活性，在生态绿心治理实践中可以看到，仅依靠政府行政命令，得不到社会力量支持，规划仍然难以实施。规划的顺利实现需要依靠多元主体形成的共同认识，并达成组织合力。因此，自组织才是理想形式。此时，一方面应当尽量避免外部指令对系统运转的干扰，如削弱政府管控、减少在某些社会领域的行政力量干预。另一方面需要促进生态绿心内部各社会主体自主形成组织体，自发形成共同认识，从而发挥各子系统的自主性优势，实现公共事务协同治理。

第三，协同治理机制的利益整合应当充分认识各主体特征并发挥其特定优势。在生态绿心内部，对政府而言，虽然最终目的是追求公共利益最大化，但在决策时存在部门利益和经济效益的干扰。对居民和企业以及生活在边缘地区的边缘利益相关者而言，因为生态绿心的发展与他们的利益息息相关，所以利益需求反映具有真实性，同时也具备参与治理的意愿。但是，个人利益的简单聚合无法真正代表公共利益，所以应当注意到他们的利益诉求的集合的客观甄别。对边缘利益相关者而言，在公共利益诉求的定位具有客观性优势。因为他们自身利益与生态绿心发展没有直接联系，能够以第三方身份利用自身职权与智识，通过舆论监督或者科学分析研判等站在客观的角度，理解和分析生态绿心治理。

外部管理手段的优化需要社会主体的积极参与。城乡协调发展以及生态环境保护与经济效益的平衡需要社会主体的理念更新，以及不同主体的积极功能

发挥。最终落到实际操作方案上,可以表现为多种具体方式实现社会和市场的赋能,使得不同主体具备平等的地位的有效的干预手段,民主地参与到协同治理机制中。如完善生态绿心治理决策主体,拓宽核心利益相关者和次级利益相关者参与渠道,强化舆论监督;完善生态治理决策咨询组织,建立生态治理决策咨询委员会,借力高校、科研机构为重大政策制定,规划编制提供科学、准确、及时的咨询建议;完善利益协调机制,可以通过推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易,林权收储等生态补偿机制等利益市场化补偿机制实现个人利益与公共利益协同。

3.2 生态绿心法治体系的重构

3.2.1 规则体系完善的必要性分析

“良法”是破解多元利益博弈困境的制度保障。国家治理能力和治理体系现代化的理想目标是善治(俞可平,2016)。党的十八届四中全会指出:良法是善治之前提。因此,法治在治理中的基础性地位是毋庸置疑的。法治即法的治理,强调的是规则在现代国家治理中的基础性地位。规则治理的重要前提是规范体系的良好建构。这不仅需要完备的法律制度体系,同时也需要完善的社会规范体系。落实到生态绿心治理之中,应当注意充分发挥现有法律制度所赋予的地方立法权,从可操作性、合法性和创新性出发进一步完备生态治理法律制度体系。同时还应当鼓励社会主体自愿制定社会规范体系,从而完善自治的程序性规则。唯有如此,才能形成从国家到社会的规则之治。自2015年《立法法》修改之后,地方被赋予制定地方性法规的权力。此次修改通过赋予设区的市地方立法权,使得地方能够结合自身需要,充分利用地方立法权,完善生态治理的制度体系,实现制度体系的优化升级。“立法是对权利和权力资源以及其他有关社会利益,进行法定制度性配置和调控的专门活动”(周旺生,2009)。在地方立法中应当在严格遵守立法程序的基础上,进一步梳理公民权利和政府权力,从而科学地在立法中进行制度性配置。与此同时,落实到生态绿心治理关涉的社会主体,社会主体内部的社会

规范体系完善也是应有之意,这意味着需要形成良好的社会规范体系以保障社会自治的良性运作。

3.2.2 生态绿心制度保障的实证分析

制度规范的建立对城市生态空间治理的促进作用在莆田市、长株潭、乐山市的生态绿心保护实践中都得到了积极体现。第一,立法调研保障法规的科学性。地方性法规作为国家法制体系的补充,重要任务是针对地方实际问题,体现地方特色。所以核心任务是法规制定的科学性。体现在生态绿心治理实践中,湖南省、乐山市采取了“规划先行”模式,即在规划和保护推进过程中,针对实践中遇到的问题,提炼核心制度节点,然后制定地方性法规。莆田市采纳的“立法和规划同步模式”,通过立法人员与规划起草人员的同步互动,以及对生态绿心的实地调研,在充分的实证材料收集基础上,制定针对核心难点问题的地方性法规。两种方案都通过立法调研的方式确保了地方性法规成为良法的必要性前提。

第二,立法理念引领生态治理实践。在地方性法规的起草中,最重要的一部分就是基本原则的确立,因为基本原则是立法理念的重要体现,并引领法规的起草并进一步影响将来具体的实施。莆田市、湖南省、乐山市均确立了保护优先的总基调^⑤,这就为政府在协调生态保护与城市发展决策时进一步确立了价值基准。

第三,制度安排保障多元主体参与。多元主体的积极参与还需要顶层设计提供坚实的制度保障。例如,发挥人大监督功能。在原本的法律和行政法规的规定中,规划的批准不需要经过人大常委会审议,而乐山市通过地方性法规增加人大常委会审议的程序^⑥,莆田市也在地方立法中规定了规划的人大备案这一程序性要件^⑦。此类规定不仅拓宽利益相关者参与决策的渠道,并且有效增强生态绿心规划制定的监督,从而避免政府因自身利益诉求而任意更改规划。鼓励其他社会主体参与。乐山市^⑧和莆田市^⑨的地方性法规均体现了对多元主体参与的制度性鼓励。

第四,禁止开发区、限制开发区和控制建设区的制度安排促进生态与经济之间的平衡。因为生态绿心区域覆盖广,

仅局限于严格保护,必然会对内部居民与企业的生活水平提升造成负面影响,进而影响经济发展。所以,莆田市^⑩,湖南省^⑪通过分区域开发程度的限制性规定实现在不同区域的分级保护,一方面保障经济效益的存续,另一方面也实现核心生态价值不受损害。

第五,科学立法实现制度与机制的有效协同。议事协调机构本身是非常设机构,存在着机制运行不稳定的缺陷。但是地方性法规将议事协调机构作为制度,规范内化于地方立法中。这样一来,由于地方性法规的确立,上级政府负有沟通协调的法定义务,从而在一定程度上弥补了机制长效性不足的缺点。

现有的生态绿心法治规范体系中,虽然已经形成了从法律、行政法规到地方性法规的较为完备的法律规范体系,但是在私人部门之间还缺乏一定的制度规范。在实地调研过程中就可以发现,在几个地区生态绿心范围内,虽然传统的风俗和社会规范还发挥着一定作用,但是却缺乏规范化、体系化。

3.2.3 生态绿心法治保障的改进路径

生态绿心治理实践仅关注法律制度体系的建构,但乡规、民约、行业协会规范等社会规范在生态治理中的功能性发挥也不应该被忽略。社会规范是整合社会主体的重要规则,能够弥补公私部门和私人部门之间协同机制的规范缺位。因为私人部门作为私主体,并不能通过行政权力来串联各私人部门,即私人部门之间的利益协调博弈缺乏权威容易呈现无序化倾向。治理的主体不仅仅是政府,同时还应当有社会组织和公民。生态空间治理的最佳样态是政府、社会组织和公民对治理事务的协调配合,共享共治。所以规划在实施过程中还需要民众能够积极有效地参与的参与。协同治理机制虽然能够沟通协调多主体利益,但是各主体的集体一致行动还需要依靠共同认可的行动规则。所以还需要重视社会组织和公民内部协商的规范体系的构建,换句话说,法治化的路径要求不仅是依靠“硬法”,同时还要重视“软法”的互补性作用(宋方青,2016)。在中国,“硬法”是指由国家立法机关制定的,由国家强制力保障实施的规范,这是生态空间治理的基本准则。“软法”则

是相对于“硬法”而言,“由多元主体经或非经正式国家立法程序而制定或形成并由各制定主体自身所具有的约束力予以保障实施的一般性行为规范”(彭健,2009),可以看作“硬法”的有效补充。

所以“软法”治理的重点在于发挥“软法”优势并同时注重“软法”形成的方式。“软法”的优势在于其特性与生态空间治理矛盾特征相契合。首先“软法”是经由多元主体平等协商而达成的,它的规则制定是多元主体利益平衡的过程,所以多元主体对规则的适用就具有了自愿性与普遍遵从性。其次,“软法”是不同社会主体内部间的规则,不受行政区域限制,所以分处不同行政区域的不同社会主体都能受到“软法”规则的限制,从而弥合行政区域划分对生态空间的割裂。再次,多元主体在遵守“软法”的过程中,潜移默化地培养了认同感与规则意识,也进一步有利于大家对集体的认同强化和法治素养的提升,从而更加有利于促进生态治理的法治化。最后,因为“软法”本身也是一种规则体系,它为多主体决策提供程序性价值,所以多主体决策的效率和秩序都得到保障。通过“软法”从组织程序、秩序优化、主体自愿性与积极性提高等多方面促进社会主体对公共事务的参与质量。

同时,“软法”的形成需要关注社会主体内部,以及不同主体之间的区别。在社会主体内部,应当是形成个体化的整合,并通过共同组织来形成“软法”,例如村民之间形成村民委员会,并制定相应的乡规、民约;企业之间形成企业协会,通过企业协会的规定来约束各企业主体。在不同社会主体之间,则应当是组织之间的互动,即通过企业协会和村民委员会,社区委员会等群体组织之间的约定来约束各组织成员的行为。

政府治理能力的提升以及发展理念和发展结构的更新调整不仅依赖于法律制度,还需要依靠社会规则的有效补充。所以生态绿心有效治理的前提应当是构建完备的制度基础。一方面要通过地方利用制度赋予的地方立法权积极完善生态绿心的制度体系,另一方面鼓励“软法”在生态治理中的积极介入,使得软法之治与硬法之治相辅相成,形成合力,共同实现生态治理的法治化。实践中,

可以通过“硬法”对有效“软法”规则的吸收,即通过地方性法规对具有普遍适用性和良好效果的社会规则加以吸收,实现“软法”的有效转换;丰富“软法”类型,例如行业协会规则、企业协会与社会群体之间的合同、政府与社会主体之间的行政协议等不同规范来约束各主体之间的互动;国家强制力对“软法”适用的保障,通过行政执法和司法行为来保障违反“软法”的行为得到惩戒,由此补充“软法”的执行力。

4 结语

生态绿心治理模式的探索,深刻反映我国在生态治理能力和治理体系现代化进程中遇到的难题。虽然现实中存在着跨行政区域管理困境,城乡二元发展结构以及生态保护与经济发展失衡等问题表征,但是核心成因在于生态绿心内部的多元主体因利益多元导致协调困难,难以实现公共利益最大化。因此对治理者而言,治理模式的选取要通过体制机制创新,以实现多元利益主体的利益协同,并最终达到公共利益最大化。生态绿心的治理实践表明,地方立法权行使和“上级统筹协调、下级实施”的沟通协调机制良性互动模式是满足多元利益协调的现实出路。但是为了进一步发挥此模式的积极作用,还需要沿着社会规范体系完备和多元主体参与的协同治理机制完善的道路,将法治理念贯穿于协同治理的每一方面。

生态绿心的治理实践确保绿心区域功能的实现和生态价值的存续,进一步促进城市生态环境和经济发展的和谐发展。这是中国城市治理者在生态治理模式选择时的重要镜鉴。也将为国家生态治理能力和治理体现现代化提供积极助力,并最终实现“五位一体”全方位高质量发展的新未来。

注释

- ① 此处空间尺度的对照主要参考莆田市生态绿心规划中选取的西溪湿地公园11.5km²,纽约中央公园3.4km²。
- ② 由表1可以看到,莆田市和长株潭的生态绿心地跨2个以上行政区域,各行政区域有各自的区域行政利益,并且行政级别相同,此时生态绿心被分割为不同行政

区域,仅在各自行政主体的管理范围内得到管控,会出现管控程度与方式上的不同步。此问题也在调研过程中得以发现。

- ③ 由表1可以看出,四个地区的生态绿心土地类型涉及村庄建设用地,丘陵,农田等,不同土地类型的利用归属于不同行政主管部门,同时整体经济发展与基础设施规划也分属于不同行政主管部门,因为属地和垂直管理的不同,上级行政主管部门和本级政府对生态绿心直接关联的行政主管部门的行政行为影响程度也存在强弱的区分。此时规划打架,管理失效等问题时常出现。
- ④ 来自莆田市城乡规划局委托课题:“《莆田市城市“绿心”保护条例》立法”阶段性成果。
- ⑤ 来自莆田市城乡规划局委托课题:“《莆田市城市“绿心”保护条例》立法”阶段性成果。
- ⑥ 数据来源:莆田市城乡规划局(2019)。
- ⑦ 数据来源:莆田市城乡规划局(2019)。
- ⑧ 数据来源:莆田市城乡规划局(2019)。
- ⑨ 数据来源:莆田市城乡规划局(2019)。
- ⑩ 2019年实地调研过程中发现原有的福建XX市特殊景观因房地产开发遭到破坏。在福建XX市陈X村,吴X村和浙江XX市的X村调研时,村干部提出开发房地产和游乐场项目。来自莆田市城乡规划局委托课题:“《莆田市城市“绿心”保护条例》立法”阶段性成果。
- ⑪ 此处的公共利益包含了整体区域内的公共利益,同时也包含了公共部门内部单一部门对自身职能影响下特殊公共利益的诉求。
- ⑫ 个人利益可以表现为企业对经济效益的追求和个人对个人福利最大化的追求。
- ⑬ 参见《乐山市中心城区绿心保护条例》(2016)第四条:“绿心保护应当遵循科学规划、生态优先、统一管理、严格保护、永续利用的原则。”《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》(2012)第三条:“生态绿心地区保护遵循科学规划、生态优先、严格保护的原则。”《莆田市城市生态绿心保护条例》(2020)第三条:“绿心保护应当遵循科学规划、生态优先、严格保护、绿色发展的原则。”
- ⑭ 参见《乐山市中心城区绿心保护条例》(2016)第九条:“市人民政府应当依据乐山市城市总体规划编制绿心保护规划,并将编制情况报市人大常委会常务委员会审议。绿心保护规划经依法批准后向社会公布。绿心保护规划不得擅自修改。确因公共利益需要修改的,应当按照前款规定的程序办理。绿心保护规划是建设、保护、利用和管理绿心的依据,任何单位和个人应当遵守。”
- ⑮ 参见《莆田市城市生态绿心保护条例》(2020)第六条:“绿心规划由市自然资源主管部门组织编制,报市人民政府审批。市人民政府在审批前,应当提请市

人民代表大会常务委员会审议,对审议意见进行研究处理,并在规定的期限内向市人民代表大会常务委员会书面报告研究处理情况。”

- ⑩ 参见《乐山市中心城区绿心保护条例》(2016)第八条:“任何单位和个人应当遵守绿心保护的各项规定,有权向有关部门举报违反本条例的行为。鼓励企业事业单位、基层群众性自治组织、社会团体、志愿者以及市民参与绿心保护。”
- ⑪ 参见《莆田市城市生态绿心保护条例》(2020)第六条:“市、区人民政府及有关主管部门应当利用广播、电视、报刊、网络等媒体,开展绿心保护宣传教育,提高公众保护意识。鼓励企业事业单位、社会组织、志愿团体以及市民参与绿心保护工作。”
- ⑫ 参见《莆田市城市生态绿心保护条例》(2020)第九条:“绿心划分为禁止建设区、限制建设区和引导建设区,具体范围由绿心规划确定。在禁止建设区内,除水利工程、水上交通、农田灌溉、机耕道等必要的公共设施和生态保护修复设施建设外,不得进行其他项目建设。在限制建设区内,除前款规定可以进行的建设和土地整理、村庄整治、村民住宅建设、公共服务设施建设、旅游休闲设施建设外,不得进行其他项目建设。在引导建设区内,可以根据绿心发展需要进行项目建设。”
- ⑬ 参见《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》(2012)第十一条:“生态绿心地区分为禁止开发区、限制开发区和控制建设区,各区具体范围依照生态绿心地区总体规划确定。省生态绿心地区保护协调机构应当将生态绿心地区总体规划所确定的生态绿心地区以及禁止开发区、限制开发区、控制建设区的界线,向社会公告。长沙市、株洲市和湘潭市人民政府应当在禁止开发区、限制开发区设立保护标志。保护标志的样式和设立要求,由省生态绿心地区保护协调机构统一规定。禁止损坏或者擅自移动生态绿心地区保护标志。”

参考文献 (References)

- [1] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津: 牛津大学出版社, 1995. (Committee on Global Governance. Our global partnership [M]. Oxford: Oxford University Press, 1995.)
- [2] 邱晓星. 社会协同治理的法治意涵探析[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2017(6): 40-45. (QIU Xiaoxing. An analysis of the legal meaning of social collaborative governance [J]. Journal of Shanxi University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2017(6): 40-45.)
- [3] 郭治安, 等. 协同学入门[M]. 四川: 四川人民出版社, 1988. (GUO Zhian, et al. Introduction to synergetics [M]. Sichuan: Sichuan People's Publishing House, 1988.)
- [4] 敬义嘉. 合作治理: 历史与现实的路径[J]. 南京社会科学, 2015(5): 1-9. (JING Yijia. Cooperative governance: the path of history and reality [J]. Nanjing Social Sciences, 2015(5): 1-9.)
- [5] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142. (LI Hanqing. An analysis of collaborative governance theory [J]. Theory Monthly, 2014(1): 138-142.)
- [6] 李伟权. 政府回应论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006. (LI Weiquan. Government response theory [M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2006.)
- [7] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62. (LIN Chenfang, DU Yan, Yue Jun, et al. A Research on the urban regeneration mechanism of multiple-stakeholder collaboration: a case study of Shenzhen [J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 56-62.)
- [8] 吕贤军, 李锐, 李志学. 城市群地区城乡生态空间保护与利用研究——以长株潭生态绿心地区为例[J]. 城市发展研究, 2013(12): 82-87. (LÜ Xianjun, LI Ni, LI Zhixue. Study on the protection and utilization of urban and rural ecological space in urban agglomeration areas——taking Changzhutan ecological green heart area as an example [J]. Urban Development Research, 2013(12): 82-87.)
- [9] 吕贤军, 赵运林. 长株潭城市群绿心地区规划管理模式探析[J]. 城市发展研究, 2014(6): 28-32. (LÜ Xianjun, ZHAO Yunlin. Analysis on the planning and management mode of the green heart area of the Changzhutan urban agglomeration [J]. Urban Development Research, 2014(6): 28-32.)
- [10] 彭健. 论中国政党制度的民主形态与法治化[J]. 团结, 2009(6): 18-20. (PENG Jian. On the democratic form and rule of law of China's political party system [J]. Unity, 2009(6): 18-20.)
- [11] 詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军, 等, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001. (ROSSINA J N. Governance without government [M]. ZHANG Shengjun, et al, translate. Nanchang: Jiangxi People's Publishing House, 2001.)
- [12] 宋方青. 社区治理: 在硬法与软法之间[J]. 现代法治研究, 2016(1): 36-38. (SONG Fangqing. Community governance: between hard law and soft law [J]. Modern Rule of Law Research, 2016(1): 36-38.)
- [13] 汤放华. 长株潭生态绿心的多元治理机制研究[J]. 湖南社会科学, 2018(1): 111-116. (TANG Fanghua. Study on the multiple governance mechanism of Changzhutan ecological green heart [J]. Hunan Social Sciences, 2018(1): 111-116.)
- [14] 魏春雨, 彭姗姗, 焦胜. 长株潭“绿心”示范区规划构想[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2010(6): 156-160. (WEI Chunyu, PENG Shanni, JIAO Sheng. Planning conception of the “green heart” demonstration zone in Changzhutan [J]. Journal of Hunan University (Social Science Edition), 2010(6): 156-160.)
- [15] 叶林, 邢忠, 颜文涛. 城市边缘区绿色空间精明规划研究——核心议题、概念框架和策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 30-38. (YE Lin, XING Zhong, YAN Wentao. Smart planning of urban-fringe greenspaces: core issues, conceptual framework and planning strategies [J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 30-38.)
- [16] 叶强, 潘菊苑, 赵焱. 土地用途管制下长株潭生态绿心地区乡村聚落时空演变特征[J]. 水土保持研究, 2021(2): 285-292. (YE Qiang, PAN Ruoxin, ZHAO Yao. The temporal and spatial evolution characteristics of rural settlements in Changzhutan ecological green core area under land use control [J]. Research of Soil and Water Conservation, 2021(2): 285-292.)
- [17] 俞可平. 法治与善治[J]. 西南政法大学学报, 2016(11): 6-8. (YU Keping. The rule of law and good governance [J]. Journal of Southwest University of Political Science and Law, 2016(11): 6-8.)
- [18] 俞可平. 科学发展观与生态文明[J]. 马克思主义与现实, 2012(5): 4-5. (YU Keping. Scientific development view and ecological civilization [J]. Marxism and Reality, 2012(5): 4-5.)
- [19] 郁建兴, 任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架[J]. 学术月刊, 2012(8): 23-31. (YU Jianxing, REN Zetao. Cooperative governance in contemporary Chinese social construction——an analytical framework [J]. Academic Monthly, 2012(8): 23-31.)
- [20] 张晓佳. 城市规划区绿地系统规划研究[D]. 北京林业大学博士学位论文, 2006. (ZHANG Xiaojia. Research on green space system planning in urban planning area [D]. The Dissertation for Doctor Degree of Beijing Forestry University, 2006.)
- [21] 周旺生. 立法学[M]. 北京: 法律出版社, 2009. (ZHOU Wangsheng. Legislation [M]. Beijing: Law Press, 2009.)

修回: 2021-06